



Õiguskantsler

Riigikohus
kantselei@riigikohus.ee

Teie 24.03.2015 nr 3-2-8-1-212-15

Meie 30.03.2015 nr 9-2/150394/1501381

**Arvamus põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluses
Elektrituruseaduse taastuenergia tasude regulatsiooni kooskõla põhiseadusega**

Austatud Riigikohtu esimees

Pöördusite minu poole palvega anda asjas nr 3-2-1-71-14 arvamus elektrituruseaduses sätestatud taastuenergia tasude regulatsiooni kooskõla kohta põhiseadusega. Täpsemalt palusite mul analüüsida, kas elektrituruseaduse (edaspidi *ELTS*) § 59² lg 1 koosmõjus § 59 lõigetega 1 ja 2 on põhiseadusega kooskõlas. Seejuures palusite mul hinnata, milliseid sätteid tuleks nimetatud asjas pidada asjassepuutuvaiks. Veel palusite analüüsida, kas taastuenergia tasu on avalik-õiguslik rahaline kohustus põhiseaduse (edaspidi *PS*) § 113 mõttes ning mis ulatuses on Riigikohus pädev hindama põhiseaduslikkuse järelevalve menetluses avalik-õigusliku rahalise kohustuse proportsionaalsust, arvestades *PS* §-s 4 sätestatud võimude lahususe põhimõtet.

Tutvunud Riigikohtu tsiviilkolleegiumi 12.02.2015 määrusega asjas nr 3-2-1-71-14 ning kohtute infosüsteemis minule kättesaadavate materjalidega ja asjakohaste õigusnormidega olen seisukohal, et

- **Lähtuvalt Riigikohtu tõstatatud küsimusest taastuenergia tasude materiaalse põhiseaduspärasuse kohta, tuleb asjassepuutuvatena normideks pidada elektrituruseaduse taastuenergia tasu maksmise kohustust ning selle suurust reguleerivaid *ELTS* § 59² lg 1 esimest lauset koostoimes *ELTS* § 59 lõigetega 1 ja 2;**
- **Riigikohus on põhiseaduslikkuse järelevalve raames pädev hindama taastuenergia tasu maksmisega kaasneva tarbijate omandipõhiõiguse riive proportsionaalsust, s.t seda kas on tagatud, et tarbijad ei peaks taastuenergia toetusi rahastades kandma suuremat koormust kui see on toetuste eesmärgiga põhjendatav;**
- ***ELTS* § 59² lg 1 esimene lause koostoimes *ELTS* § 59 lõigetega 1 ja 2 ning on vastuolus *PS* §-ga 32 koostoimes *PS* §-ga 11 osas, milles need kohustavad tarbijat rahastama taastuenergia toetusi suuremas mahus, kui see on toetuste maksmise eesmärgiga põhjendatud.**

Selgitan oma seisukohti alljärgnevalt. Ühtlasi teatan, et ei soovi asja arutamist suulises menetluses. Märgin ka, et sõltuvalt seisukohast, millele Riigikohus asja arutades jõuab, võib osutada vajalikuks kohtuotsuse jõustumise edasilükkamine põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse § 58 lõike 3 tähenduses.

Õiguskantsleri Kantselei

Kohtu 8, 15193 TALLINN. Tel 693 8404. Faks 693 8401. info@oiguskantsler.ee www.oiguskantsler.ee

I Asjaolud ja menetluse käik¹

1. Eesti Energia AS (hageja) esitas 12.03.2012 Harju Maakohtule Mati Makkari (kostja) vastu hagi, milles palus viimaselt välja mõista põhivõla 5951 eurot 46 senti, intressi 73 eurot 29 senti, sissenõutavaks muutunud viivise 1261 eurot 44 senti ja tulevikus sissenõutava viivise 0,1% tasumata põhivõlast päevas kuni täitmiseni, kuid mitte üle põhivõla.

Hagiavalduse kohaselt sõlmisid pooled 22.04.2002 elektrienergia ostu-müügi lepingu ja võrguteenuse osutamise lepingu. Kostjal tekkis elektrienergia, võrguteenuse, taastuenergia tasu ja elektriaktsiisi võlg. 22.02.2011 sõlmisid pooled võla tasumise kokkuleppe kogu võla ja intressi (23%) tasumiseks ning leppisid lisana kokku maksegraafikus. Hagiavalduse kohaselt kostja kokkulepitud makseid ei tasunud.

Oma vastuses hagile viitas kostja taastuenergia tasude vastuolule Euroopa Liidu õigusega. Kostja esitas 21.08.2012 ka vastuhagi, milles palus tunnistada õigusvastaseks võrguühenduse katkestamise hageja poolt 31.01.2012 ning mõista hagejalt välja saamata jäänud üüritulu 1917 eurot ja mittevahalise kahju hüvitis.

2. Harju Maakohus rahuldab 29.05.2013 otsusega nii hagi kui ka vastuhagi osaliselt. Maakohus mõistis kostjalt hageja kasuks välja 7215 eurot 90 senti, sh põhivõla 5951 eurot 46 senti, viivise 1261 eurot 44 senti ning viivise 0,1% päevas põhivõladest alates hagi esitamisest kuni põhivõlade täitmiseni, kuid mitte rohkem kui põhivõlade suurus. Lisaks mõistis kohus kostjalt riigi kasuks välja vastuhagilt tasumata riigilõivu 175 eurot. Maakohus tunnistab hageja elektri väljalülitamise 31.01.2012 õigusvastaseks. Mis puutub taastuenergia tasusse, siis leidis maakohus, et hageja esitatud arvetes sisalduva taastuenergia tasu nõue on seaduslik. Kohus selgitas, et taastuenergia tasu on riigi määratud tasu, mille eesmärk on toetada taastuvast allikast või tõhusa koostootmise režiimil elektrienergia tootmist, ning seda koguvad jaotusvõrguettevõtjad.

3. Kostja esitas apellatsioonkaebuse, milles palus maakohtu otsuse tühistada osas, milles kohus rahuldab hagi, jättis kostja vastuhagi rahuldamata ning mõistis kostjalt välja riigilõivu. Muu hulgas viitas kostja, et maakohus ei kohaldanud Euroopa Liidu õigust ega pöördunud eelotsuse küsimiseks Euroopa Kohtu poole (mh selgitamiseks välja, kas taastuenergia tasud ning nende maksmise kohustus on kooskõlas Euroopa Liidu õigusega).

4. Tallinna Ringkonnakohus tühistas 12.12.2013 otsusega maakohtu otsuse osas, millega mõisteti kostjalt riigi tuludesse riigilõiv 175 eurot. Ülejäänud osas jäi maakohtu otsus muutmata.

5. Kostja esitas kassatsioonkaebuse, milles palus ringkonnakohtu otsuse tühistada osas, milles jäeti kostja apellatsioonkaebus rahuldamata. Muu hulgas leidsid kohtud kostja hinnangul valesti, et hagejal on õigus kostjalt taastuenergia tasu nõuda. Kostja hinnangul ei ole taastuenergia tasu kooskõlas Euroopa Liidu õigusega ning kohtud oleksid pidanud selles küsimuses küsima Euroopa Kohtult eelotsust.

6. 27.10.2014 määrusega andis tsiviilkolleegium asja lahendamiseks Riigikohtu tsiviilkolleegiumi kogu koosseisule, kuna Riigikohtu tsiviilkolleegiumi kolmeliikmelises koosseisus tekkisid põhimõttelist laadi eriarvamused elektrituruseaduse kohaldamisel.

¹ Arvestades Riigikohtu tsiviilkolleegiumil tekkinud küsimust taastuenergia tasude põhiseaduspärasusest, keskendun asjaolude ja menetluskäigu väljatoomisel eelkõige taastuenergia tasu puudutavatele aspektidele.

7. 12.02.2015 määrusega andis tsiviilkolleegiumi kogu koosseis asja lahendamise üle Riigikohtu üldkogule. Kolleegiumi enamusel tekkis asja lahendades kahtlus, et taastuenergia tasu maksmisega kaasnev tarbija PS §-s 32 sätestatud omandipõhiõiguse riive võib olla vastuolus põhiseadusega. Kolleegium viitas seejuures asjaolule, et kehtivad õigusaktid ei näe ette piiranguid toetatavale taastuvatest allikatest toodetud elektrienergia kogusele (v.a. tuulest toodetud elektrienergiale seatud piir 600 GWh/aastas); samuti sellele, et taastuenergia toetuste määrad ei ole seotud elektribörsi Eesti hinnapiirkonna hindadega. Kolleegiumi hinnangul on PS § 32 kontekstis problemaatiline eelkõige see, et tarbija võib olla kohustatud rahastama taastuenergia toetusi rohkem, kui on põhjendatud.

II Vaidlusalused sätted

8. Riigikohtu poolt välja toodud ELTS § 59 lõiked 1 ja 2 ning § 59² lg 1 sätestavad:

„§ 59. Toetus

(1) Tootjal on õigus saada põhivõrguettevõtjalt toetust:

- 1) taastuvast energiaallikast tootmiseseadmega, mille netovõimsus ei ületa 100 MW;
- 2) alates 2010. aasta 1. juulist elektrienergia eest, kui ta on selle tootnud biomassist koostootmise režiimil, välja arvatud juhul, kui biomassist toodetakse elektrienergiat kondensatsioonirežiimil, siis toetust ei maksta. Koostootmise täpsema juhise kehtestab [Vabariigi Valitsus](#) määrusega valdkonna eest vastutava ministri ettepanekul. Koostootmise täpsema juhise ettepaneku esitamisel Vabariigi Valitsusele võtab valdkonna eest vastutav minister aluseks Konkurentsiameti ettepaneku;
- 3) elektrienergia eest, kui ta on selle tootnud tõhusa koostootmise režiimil jäätmetest jäätmeseaduse tähenduses, turbast või põlevkivitöötlemise uttegaasist;
- 4) elektrienergia eest, kui ta on selle tootnud tõhusa koostootmise režiimil tootmiseseadmega, mille elektriline võimsus ei ületa 10 MW;
- 5) põlevkivil töötava tootmiseseadme installeeritud netovõimsuse kasutatavuse eest, kui tootmiseseade on tööd alustanud ajavahemikus 2013. aasta 1. jaanuarist kuni 2016. aasta 1. jaanuarini.

(2) Põhivõrguettevõtja maksab tootjale tema taotluse alusel toetust:

- 1) 0,0537 eurot ühe kilovatt-tunni elektrienergia eest, kui see on toodetud käesoleva paragrahvi lõike 1 punkti 1 või 2 kohaselt;
- 2) 0,032 eurot ühe kilovatt-tunni elektrienergia eest, kui see on toodetud käesoleva paragrahvi lõike 1 punkti 3 või 4 kohaselt;
- 3) ühe kilovatt-tunni elektrienergia eest käesoleva lõike punktis 1 või 2 nimetatud määras või Konkurentsiameti kooskõlastatud määras, kui elektrienergia on toodetud tõhusa koostootmise režiimil taastuvast energiaallikast või turbast;
- 4) 0,016 eurot tunnis ühe kilovati käesoleva paragrahvi lõike 1 punktis 5 ja § 108 lõikes 1¹ nimetatud netovõimsuse kasutatavuse eest, kui kasvuhoonegaaside lubatud heitkoguse hind on üle 20.00 euro ühe tonni eest;
- 5) 0,015 eurot tunnis ühe kilovati käesoleva paragrahvi lõike 1 punktis 5 ja § 108 lõikes 1¹ nimetatud netovõimsuse kasutatavuse eest, kui kasvuhoonegaaside lubatud heitkoguse hind on 15.00–20.00 eurot ühe tonni eest;
- 6) 0,014 eurot tunnis ühe kilovati käesoleva paragrahvi lõike 1 punktis 5 ja § 108 lõikes 1¹ nimetatud netovõimsuse kasutatavuse eest, kui kasvuhoonegaaside lubatud heitkoguse hind on 10.00–14.99 eurot ühe tonni eest.

§ 59². Toetuse rahastamine

(1) Käesoleva seaduse §-s 59 nimetatud toetuse rahastamisest tekkiva kulu kannab tarbija, arvestades võrguteenuse tarbimise mahtu ning otseliini kaudu tarbitud elektrienergia kogust. Toetuse rahastamise kulu hõlmab ka §-s 58¹ nimetatud päritolutunnistuste elektroonilise andmebaasi haldamise kulu.”

III Õiguskantsleri seisukoht

3.1. Põhiseaduslikkuse järelevalve lubatavus

9. Riigikohtu üldkogu seisukoha järgi peab PS § 15 lõikest 2 tulenevalt iga kohus „[...] kohtuasja lahendamisel hindama kohaldatava õiguse põhiseadusele vastavust, kui selle kohta on tekkinud kahtlused. Kohus peab seda tegema ka omal algatusel, mitte ainult siis, kui mõni menetlusosalistest seda taotleb.”² Elektriturseaduse taastuvenergia tasu maksmist reguleerivate sätete põhiseadusele vastavuse kontroll on Riigikohtu tsiviilkolleegiumi omaalgatus.

Kohtu õigus ja kohustus kontrollida omal algatusel kohaldatava õiguse kooskõla põhiseadusega ei too aga kaasa õigust algatada abstraktset normikontrolli ning ka omaalgatuse puhul peab kohus piirduma konkreetse normikontrolliga.³ „Konkreetne normikontroll saab alguse konkreetsest kohtuasjast – üldjuhul isiku õiguste ja vabaduste kaitseks toimuvast haldus-, tsiviil- ja kriminaal- või väärteoasjast – ning selle kohtuasja menetlemisel peab olema tekkinud kahtlus asjassepuutuva ehk kohaldamisele kuuluva õigusakti põhiseaduspärasuses. [...] Konkreetse normikontrolli käigus kontrollitakse, kas õigustloov akt rikub isiku õigusi ja vabadusi. Kohtute pädevuses ei ole algatada konkreetset normikontrolli, kui see ei riku menetlusosaliste õigusi ja vabadusi.”⁴

Järelikult on ka käesolevas asjas Riigikohtu tsiviilkolleegiumi algatatud normikontrolli lubatavuse eelduseks vaidlusaluste sätete asjassepuutuvus konkreetsetes hageja ning kostja vahelises vaidluses, nagu nõuavad põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse (edaspidi: *PSJKS*) § 3 lg 3 ja § 14 lg 2.

10. Piirav või kohustav norm on asjassepuutuv siis, kui kohus peaks asja lahendades otsustama selle kehtetuse korral teisiti kui selle kehtivuse korral.⁵ Õigusselguse tagamise eesmärgil tuleb asjassepuutuvaks lugeda ka need sätted, mis omavad vaidlustatud normiga tihedat seost ning võivad kehtima jäädes tekitada ebaselgust õigusliku tegelikkuse suhtes⁶. Riigikohus on ka möönnud, et vahetegu põhiseaduse vastaselt piirava regulatsiooni kehtestamise ning põhiseadusega nõutava regulatsiooni kehtestamata jätmise vahel ei pruugi olla ilmselge. Nii on Riigikohus leidnud, et põhiõigusi „[...] piirava normi vaidlustamine [võib] tähendada ka seadusandja tegevusetuse, mis seisneb põhiseadusega nõutava regulatsiooni kehtestamata jätmises, vaidlustamist”⁷.

² RKÜKo 08.06.2009 nr 3-4-1-7-08, p 21.

³ RKPJKm 03.07.2008, nr 3-4-1-9-08, p 20.

⁴ RKPJKm 28.05.2008, nr 3-4-1-4-08, punktid 13 ja 18.

⁵ Vt RKPJKm 25.06.2013 nr 3-4-1-16-13, p 19.

⁶ Vt RKPJKo 26.11.2007 nr 3-4-1-18-07, p 20.

⁷ Vt RkPJKo 28.05.2008, nr 3-4-1-3-07, p 33.

11. Tsiviilkolleegiumi 12.02.2015 määrusest nähtuvalt on kolleegiumil tekkinud kahtlus, kas taastuvatest allikatest ja koostootmisrežiimil elektrienergia tootjatele toetuse maksmiseks⁸ elektri tarbijatelt kogutav taastuenergia tasu on kooskõlas PS §-s 32 sätestatud omandipõhiõigusega või paneb seadus tarbijale kohustuse toetada taastuenergiat suuremas mahus, kui see on toetuse eesmärki silmas pidades põhjendatud. Teisisõnu tekkis kõnealuse tsiviilasja lahendamisel küsimus, kas kostjalt võrguteenuse arve koosseisus nõutav taastuenergia tasu (ümardatult kokku 347 eurot) on põhjendatud või on ülemäärane.

Kolleegiumi tõstatatud küsimust arvestades tuleb käesolevas põhiseaduslikkuse järelevalve asjas asjassepuutuvate sätete määratlemisel piirduda normidega, mis panevad tarbijatele kohustuse tasuda taastuenergia tasu koostoimes normidega, mis reguleerivad selle tasu suurust.

12. Tarbijate kohustust võtta enda kanda (kogu) taastuenergia tootjatele makstavate toetuste rahastamine reguleerib eelkõige ELTS § 59² lg 1, nähes ette, et taastuenergia toetuste rahastamisest tekkiva kulu kannab tarbija, arvestades võrguteenuse tarbimise mahtu ning otseliini kaudu tarbitud elektrienergia kogust.⁹ Nimetatud sättega tihedalt seotud sätteks võib lugeda ka ELTS § 59² lõike 5, mis sätestab täpsemalt, kuidas toetuste rahastamiseks vajaminev raha tarbijatelt kogutakse. Seda teevad võrguettevõtja ja liinivaldaja, kes esitavad tarbijale vastavalt võrguteenuste või otseliini kaudu tarbitud elektrienergia eest arve, millel on taastuvast energiaallikast toodetud elektrienergia ja koostootmise režiimil toodetud elektrienergia toetuste rahastamise kulu eraldi välja toodud. Nii tasub tarbija võrguteenuse eest makstes ühtlasi ka taastuenergia tasu.

13. Kohtuasja lahendamisel tsiviilkolleegiumil tekkinud küsimus ei puuduta aga ainuüksi tarbija kohustust rahastada tootjatele makstavaid taastuenergia toetusi, vaid ka seda, kas taolise kohustusega kaasneb ebaproportsionaalne omandipõhiõiguse riive. Seetõttu on asjassepuutuvad normid lisaks need, mis määratlevad tarbijatel maksta tuleva taastuenergia tasu suuruse.

14. Taastuenergia tasu suurus ei ole üheselt kirjas üheski elektrituruseaduse sättes, vaid kujuneb mitmete normide koostoimes. Tarbija igakuine (kuupõhise arvestuse korral) taastuenergia tasu kujuneb taastuenergia tariifi (s.t toetuste rahastamise kulu tarbitud võrguteenuse ja otseliini kaudu tarbitud elektrienergia ühe kilovatt-tunni kohta) ja tarbija poolt kuus tarbitud võrguteenuse¹⁰ mahu korrutisena. Igaks (järgnevas) kalendriaastaks arvutatava taastuenergia tariifi määrab ühelt poolt ära see, kui suured on erinevatele elektrienergia tootjatele makstavate toetuste määrad, ning teisalt see, mis koguses toetustele kvalifitseeruvat elektrienergiat kalendriaastas eeldatavalt toodetakse. Viimane sõltub sellest, millistel tootjatel ning mis tingimustel on üldse õigus nimetatud toetust saada. ELTS § 59 lg 1 näeb ette, millistel

⁸ ELTS § 59 lg 1 järgi on tootjal õigus saada põhivõrguettevõtjalt toetust elektrienergia eest nii siis, kui see on toodetud taastuvast energiaallikast (sh biomassist koostootmise režiimil), tõhusa koostootmise režiimil (sh jäätmetest, turbast või põlevkivitöötlemise uttegaasist) kui ka põlevkivil töötava tootmiseseadme installeeritud netovõimsuse kasutatavuse eest, kui tootmiseseade on tööd alustanud ajavahemikus 2013. aasta 1. jaanuarist kuni 2016. aasta 1. jaanuarini. Seega näeb elektrituruseadus ette toetuse maksmise ka muudest kui taastuvatest energiaallikatest toodetud elektrienergia eest, sh (tõhusa) koostootmise režiimil toodetud elektrienergia eest. Käesolevas kirjas kasutan siiski üldterminina mõisteid „taastuenergia”, „taastuenergia toetus” ja „taastuenergia tasu.”

⁹ ELTS § 59² lg 1 teine lause sätestab, et toetuse rahastamise kulu hõlmab ka ELTS §-s 58¹ nimetatud päritolutunnistuste elektroonilise andmebaasi haldamise kulu. Seadusandja lisas nimetatud sätte ELTS § 59² lõikesse 1 22.07.2014 jõustunud elektrituruseaduse muutmise seadusega. Arvestades, et käesolevas asjas esitas Eesti Energia AS kostja vastu hagi juba 12.02.2012 ning vaidlus käib enne seda tähtpäeva tasumata olnud arvetele üle, siis võib järeldada, et neil arvetel ei kajastunud veel päritolutunnistuste elektroonilise andmebaasi haldamise kulu. Seega ei ole ELTS § 59² lg 1 teine lause käesolevas asjas asjassepuutuv.

¹⁰ Nt kui isik tarbib ühes kuus 100 kWh elektrienergiat, siis on ka tema tarbitud võrguteenuse maht 100 kWh.

elektrienergia tootjatel (lähtuvalt kasutatavast energiaallikast, valitud tootmisrežiimist ja tootmisseedme võimsusest) on võimalik põhivõrguettevõtjalt taastuenergia toetust saada. Erinevatele tootjatele makstavate toetuste määrad sätestab ELTS § 59 lg 2.

Eelnevatega seotud ning taastuenergia toetuste suurust sisuliselt mõjutavate sätetena võib välja tuua ka ELTS 59¹ lõiked 1 ja 2, mis sätestavad vastavalt toetuse saamise tingimused ning need juhud, mille puhul tootjatele toetust ei maksta; samuti ELTS 59¹ lõiked 5 ja 6, mis seavad piirid tuult energiaallikana kasutatavate tootjate ning põlevkivil töötava tootmisseedmega elektrienergia tootjate toetamisele.¹¹

15. Arvestades kolleegiumi tõstatatud kahtlusi taastuenergia toetuste proportsionaalsuse osas ning võttes arvesse eeltoodud arutluskäiku, **tuleb minu hinnangul käesolevas asjas asjassepuutuvateks normideks pidada tarbijale taastuenergia tasu maksmise kohustust panevat ELTS § 59² lg 1 esimest lauset ja taastuenergia tasu suuruse arvutamise aluseks olevaid ELTS § 59 lõikeid 1 ja 2.**¹² Seda seetõttu, et kui nimetatud sätted oleksid põhiseadusvastased, peaks Riigikohus konkreetse tsiviilasja osas, mis puudutab kostja elektrienergia arve koosseisus olevat taastuenergia tasu, otsustama teisiti, kui nende normide põhiseadusega kooskõla korral. Nimetatud sätetega tihedalt seotud sätetena on eeltoodud põhjustel käsitatavad ELTS § 59¹ lõiked 1–2 ja 5–6 ning ELTS § 59² lg 5.

16. Viimaks soovin põhiseaduslikkuse järelevalve lubatavuse käsitlemisel peatuda taastuenergia toetuste rahastamise skeemi seotusel Euroopa Liidu (EL) õigusega. Kuigi taastuvatest energiaallikatest toodetud energia kasutamise edendamist käsitleb EL direktiiv 2009/28/EÜ¹³, ei kohusta see direktiiv siiski liikmesriike taastuenergia toetuskeemi kehtestama ega kirjuta ette, milline võimalik skeem oma ülesehituselt ja rahastamise osas olema peab (vt direktiivi art 2 punkt k ning art 3 lg 3 punkt a). Nii ei kujuta taastuenergia tasude põhiseaduspärasuse kontrollimine endast kaude Euroopa Liidu (teise) õiguse põhiseaduspärasuse kontrolli.¹⁴ Samuti ei välista minu hinnangul asjaolu, et Euroopa Komisjon on tunnistanud Eesti taastuenergia toetuste skeemi ühisturuga kokkusobivaks riigiabi¹⁵ seda, et Riigikohus kontrollib nimetatud tasude kooskõla põhiseaduses sätestatud omandipõhiõigusega. Põhiseaduslikkuse järelevalve menetluse käigus tehtud otsus ei kujutaks endast sisuliselt Komisjoni otsuse ümbervaatomist – Riigikohus ei asuks hindama seda, kas taoline toetuskeem on kooskõlas EL-i riigiabi reeglitega ning sellisena ühisturuga kokkusobiv, vaid seda, kas taastuenergia tasu maksmise kohustusega kaasnev omandipõhiõiguse riive on kooskõlas Eesti põhiseadusega. Liiatigi ei tähenda Euroopa Komisjoni positiivne otsus riigiabi

¹¹ Elering AS kodulehel kättesaadava info kohaselt vahemikus 2013-2015 väljamakstud toetuse kohta nähtub, et põhivõrguettevõtja ei ole senini põlevkivil töötava tootmisseedme installeeritud netovõimsuse kasutatavuse eest toetust maksnud. Vt <http://elering.ee/valjamaksud-toetused/>.

¹² Riigikohtu tsiviilkolleegium ei ole oma määruses tõstatanud taastuenergia tasude formaalset põhiseaduspärasust puudutavaid kahtlusi. Juhul kui siiski analüüsida taastuenergia tasude formaalset põhiseaduspärasust, tuleks minu hinnangul asjassepuutuvaks lugeda ka ELTS § 59² lõikeid 2–4, kuivõrd need reguleerivad taastuenergia tasu maksmise aluseks oleva iga-aastase taastuenergia tariifi välja arvutamist. Taastuenergia toetuste rahastamise skeemi formaalse põhiseaduspärasuse kohta olen ma juba ühe oma varasema menetluse käigus seisukoha kujundanud. Minu 19.06.2014 seisukoht on kättesaadav õiguskantsleri kodulehel: http://oiguskantsler.ee/sites/default/files/field_document2/6iguskantsleri_seisukoht_vastuolu_mittetuvastamise_koht_a_taastuenergia_toetuste_rahastamise_skeem.pdf.

¹³ Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2009/28/EÜ, 23. aprill 2009, taastuvatest energiaallikatest toodetud energia kasutamise edendamise kohta ning direktiivide 2001/77/EÜ ja 2003/30/EÜ muutmise ja hilisema kehtetuks tunnistamise kohta, ELT L 140, 5.6.2009, lk 16-62.

¹⁴ Vrd RKPJKm 26.06.2008, nr 3-4-1-5-08, p 36.

¹⁵ Komisjoni otsus on kättesaadav siin: http://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/case_details.cfm?proc_code=3_SA_36023.

kohta seda, et Eesti peab tagama just heakskiidetud määras toetused ega võiks ette näha väiksemaid toetusmäärasid, juhul kui Riigikohus peaks leidma, et kehtiv taastuvenergia toetuste skeem on selle eesmärgiga võrreldes ülemäärane.

3.2. Taastuvenergia tasu põhiseaduspärasuse hindamise kooskõla võimude lahususe põhimõttega

17. Olete palunud mul avaldada arvamust, kas ja mis ulatuses on Riigikohus pädev hindama põhiseaduslikkuse järelevalve menetluse käigus avalik-õiguslike tasude proportsionaalsust, arvestades PS §-s 4 sätestatud võimude lahususe põhimõtet.

18. Riigikohus on rõhutanud, et majandus- ja sotsiaalpoliitika ning eelarve kujundamine kuulub eelkõige seadusandja pädevusse ning et kohus ei saa neis küsimustes asuda seadusandja asemele, vaid peab arvestama seadusandja avara otsustusruumiga.¹⁶ Teisalt on aga Riigikohus möönnud, et maksukoormuse tõstmine ja vahendite ümberjaotamine võib põhjustada erinevate põhiõiguste omavahelist kollisiooni¹⁷ ning et seadusandja vabadust poliitikat ja eelarvet kujundada piiravad põhiseaduse põhimõtted ja põhiõigused.¹⁸

19. Põhiseaduslikkuse järelevalve raames avalik-õiguslike tasude materiaalse põhiseaduspärasuse hindamisel tuleb nentida teatud pinevussuhet ühelt poolt põhiõiguste ja -vabaduste (nt omandipõhiõiguse) tagamise ning teisalt võimude lahususe nõude vahel. Jaatades põhimõtteliselt võimalust avalik-õiguslike tasude materiaalse põhiseaduspärasuse kontrolliks, kerkib paratamatult küsimus, millistest kriteeriumitest või mõõdupuudest lähtudes tuleks taoliste kohustuste proportsionaalsust hinnata.

20. Võimude lahususe põhimõtte vaatenurgast on minu arvates oluline eristada ühest küljest makse kui avalik-õiguslikke rahalisi kohustusi, mis on kehtestatud peaaesjalikult fiskaalse eesmärgiga, s.t avalik-õiguslike ülesannete täitmiseks vajaliku raha üldiseks saamiseks (nt tulumaks),¹⁹ ning teisalt ülejäänud avalik-õiguslikke tasusid (nt riigilõivud)²⁰.

Olukorras, kus seadusandja on kehtestanud maksu eesmärgiga tagada üldine eelarvetulu laekumine, on sellega kaasneda võiva(te) põhiõigus(t)e riive(te) proportsionaalsuse hindamine väga keeruline. Seda põhjusel, et puudub selge kriteerium, millest lähtuvalt langetada otsus riive mõõdukuse või ülemäärasuse kohta. Nii on raske tõsikindlalt väita, et taoline fiskaaleesmärgi teeniv maks on (juba) teatava maksumäära juures oma eesmärgi täitnud, kuna sellest eelarvesse laekuv tulu on eesmärgi – koguda eelarvesse raha – valguses piisav. Sellises olukorras on oht, et kohus siseneb maksu proportsionaalsuse hindamisel võimude lahususe piire ületades seadusandja otsustusosalale ning asub ise eelarvet kujundama, teravalt tuntav ning kohtu enesepiirang nõutav.²¹

Erinev on aga minu hinnangul olukord siis, kui avalik-õiguslik rahaline kohustus on kehtestatud mingil kitsamal, konkreetsetl määratletud eesmärgil kui üldine eelarvetulude kogumine. Sellisel juhul on avalik-õigusliku tasu proportsionaalsuse hindamisel võimalik lähtuda nimetatud

¹⁶ RKPJKo 21.01.2004, nr 3-4-1-7-03, p 15.

¹⁷ Samas.

¹⁸ RKÜKo 26.06.2014, nr 3-4-1-1-14, p 127.

¹⁹ See ei välista, et taolistel maksudel ei võiks olla ka regulatiivseid (nt majandus- või sotsiaalpoliitilisi) kõrvaleesmäärke.

²⁰ Vt mõistete „maks“ ja „lõiv“ eristamise kohta PS § 113 kontekstis RKÜKo 22.12.2000 nr 3-4-1-10-00, p 24.

²¹ Viitan siiski, et õiguskirjanduses on põhimõtteliselt jaatud võimalust kontrollida üldise riigitulude saamise eesmärgil kehtestatud maksude sisulist põhiseaduspärasust olukorras, kus maksudel on väljasuretav või konfiskeeriv iseloom. – L. Lehis. Maksuõigus. Juura 2012, lk 64, 68.

eesmärgist ning vaagida, kas eesmärgi saavutamise huvides isikutele kehtestatud rahaline kohustus on just seda eesmärki silmas pidades proportsionaalne.²²

21. Mis puutub taastuenergia tasudesse, siis nendin, et tasudest rahastatavat taastuenergia toetust makstakse üksnes reaalselt võrku antud elektrienergia pealt ning seega tarbivad kõik Eesti taastuenergia tasu maksvad tarbijad ka teatud ulatuses taastuvatest allikatest toodetud elektrit ehk tinglikult väljendudes saavad makstud tasu eest kaupa.²³ Kuigi eelmainitud põhjusel võib märgata taastuenergia tasu sarnasust eraõigusliku tasuga, olen siiski oma varasema analüüsi käigus jõudnud seisukohale, et elektrituruseaduse alusel kogutavaid taastuenergia tasusid saab käsitada avalik-õigusliku rahalise kohustusena.²⁴ Seejuures ei ole taastuenergia tasu maksmise kohustus kehtestatud üldisel eesmärgil koguda riigieelarvesse tulu, vaid teenib konkreetselt määratletud eesmärke taastuvatest allikatest pärineva ning koostootmise teel saadud elektrienergia osakaalu suurendamisel lõpptarbimises (vt eesmärkide piiritletuse kohta arvamuse III osa).

22. Eeltoodud arutluskäiku arvesse võttes leian, et Riigikohus on põhiseaduslikkuse järelevalve raames pädev hindama, kas taastuenergia tasu maksmisega kaasnev tarbijate omandipõhiõiguse riive on tasu kogumise eesmärke silmas pidades proportsionaalne.

23. Seejuures rõhutan, et taastuenergia tasude proportsionaalsuse hindamisel ei asuks kohus seadusandja eest tegema poliitilisi valikuid, kas ja kui palju oleks Eestis kasulik või vajalik taastuvatest allikatest elektrienergiat toota, vaid hindaks kitsalt üksnes seda, kas on tagatud, et taastuenergia toetamise skeem ning selle raames tarbijatelt kogutav taastuenergia tasu ei lähe kaugemale, kui see on tasude kogumise eesmärgiga põhjendatav.

3.3. Omandipõhiõiguse riive, selle eesmärgid ja proportsionaalsus

24. Riigikohtu tsiviilkolleegium on tõstatanud küsimuse taastuenergia tasude maksmise kohustusega kaasneva omandipõhiõiguse riive proportsionaalsusest. Proportsionaalsuse põhimõtte sätestab PS § 11, mille kohaselt peavad põhiõiguste piirangud olema demokraatlikus ühiskonnas vajalikud ega tohi moonutada piiratavate õiguste ja vabaduste olemust.

25. Taastuenergia tasu maksmise kohustus vähendab kostja vara ning takistab selle vaba kasutamist. Vara on omandipõhiõiguse (PS § 32) kaitsealas. Seega riivab taastuenergia tasu tarbijate omandipõhiõigust.²⁵

²² Sellist lähenemist on ka Riigikohus ise rakendanud nt kohtutäituri kinnisasja arestimistoimingu eest saadava lisatasu põhiseaduspärasuse analüüsimisel, hinnates, kas tasust tingitud omandiõiguse piirang on selle eesmärki – tagada kohtutäiturile tehniliselt ja õiguslikult keeruka või ajaliselt kuluka täitetoimingu tegemise kompenseerimine ning motiveerida kohtutäitureid keerulisi ja vastutusrikkaid täitetoiminguid tegema – silmas pidades sobiv, vajalik ja mõõdukas. – RKPJKo 15.06.2007, nr 3-4-1-9-07, p 25.

²³ Märgin ka, et tarbijatelt kogutav taastuenergia tasu suunatakse eranditult taastuvatest allikatest ning koostootmise režiimil elektrienergia tootjatele toetuste maksmiseks. Seda ka juhul, kui mõnel aastal kogutakse taastuenergia tasu rohkem või vähem, kui on sellel aastal väljamakstavate toetuste maht. Nii sätestab ELTS § 59², et põhivõrguettevõtja võtab järgmise kalendriaasta taastuenergia toetuste rahastamise kulu suuruse määramisel muu hulgas arvesse ka hinnangu koostamisele vahetult eelnenud 12 kuu jooksul toetuste rahastamiseks üle- või alalaekunud summast.

²⁴ Minu seisukoha õiguslikud põhjendused on pikemalt lahtikirjutatuna esitatud minu 19.06.2014 seisukohas, mis on kättesaadav http://oiguskantsler.ee/sites/default/files/field_document2/6iguskantsleri_seisukoht_vastuolu_mittetuvastamise_koht_a_taatuvenergia_toetuste_rahastamise_skeem.pdf õiguskantsleri kodulehel.

²⁵ Vt nt RKPJKo 15.06.2007, nr 3-4-1-9-07, punktid 20–22 ja RKPJKo 12.09.2013, nr 3-4-1-26-13, p 18.

26. Järgnevalt analüüsin taastuenergia tasu kogumise eesmärgi ning hindan nende eesmärkide valguses tasu kogumisega kaasneva omandipõhiõiguse riive proportsionaalsust.

27. Tuvastamaks taastuenergia toetuste ja nende rahastamiseks kogutava taastuenergia tasu eesmärgi, tutvusin elektrituruseaduse ning seda erinevatel aegadel muutnud seaduste eelnõude seletuskirjadega, valdkondlike arengukavade ning asjakohaste EL õigusaktidega; samuti võtsin arvesse majandus- ja kommunikatsiooniministri mulle varasema menetluse käigus antud selgitusi.

3.3.1. Taastuenergia toetamise skeemi kujunemine ja eesmärgid

28. Algne, ostukohustusel põhinev taastuenergia toetamise skeem sisaldas juba 01.07.2003 jõustunud elektrituruseaduses.²⁶ Eelnõu seletuskirjas²⁷ ei selgitata pikemalt taastuenergia ostukohustuse kehtestamise spetsiifilisi eesmärgi, kuid võib siiski järeldada, et ostukohustuse sätestamisel juhitud EL-i taastuvatest energiaallikatest toodetud elektrienergia kasutamise edendamist käsitlevast direktiivist 2001/77/EÜ.²⁸ Direktiiv seadis Eestile pärast Euroopa Liiduga liitumist (soovitusliku) eesmärgi saavutada 2010. aastaks taastuvatest energiaallikatest toodetud elektrienergia osakaaluks 5,1% lõpptarbimisest.²⁹

29. Hiljem on taastuenergia toetuste skeemi korduvalt muudetud.³⁰ 01.05.2007 jõustunud elektrituruseaduse muutmise seadusega lisandus ostukohustusele taastuvatest allikatest elektrienergia tootjatele toetuste maksmise võimalus. Samuti kaasati skeemi võimalus maksta toetust elektrienergia eest, kui see on toodetud koostootmisrežiimil. Eelnõu seletuskirjast nähtub, et toetus on vajalik taastuvtootjate ja koostootjate turule tulemise toetamiseks. Veel viitab 2007. aasta eelnõu seletuskiri, et ostukohustuse kõrval toetuste maksmise võimalus kehtestati lootusega ärgitada tootjaid aktiivselt müügiga tegelema, kuna see andis võimaluse teenida oluliselt rohkem kui ostukohustust kasutades (võrreldes omavahel ostukohustust kasutades müüdüd elektrienergia hinda ning reguleeritud hinda koos sellele lisanduva toetusmääraga).³¹ Koostootmise osas mainib eelnõu seletuskiri veel, et koostootjaid toetatakse eesmärgiga „[...] saavutada elektrimajanduse arengukavas püstitatud eesmärk – toota 2015. aastaks koostootmise režiimil 18% elektrienergiat kogutarbimisest.”³² Eelnõu seletuskirjas on märgitud sedagi, et „[k]una taastuvtootjate toetamine, mis on pandud Eesti tarbijate õlule, on õigustatud kuni seatud viiteväärtuse (5,1%) saavutamiseni, siis riigi kohus on jälgida, et toetus oleks sihipärane ja areng riigile kasulik nii keskkonna, majanduse konkurentsivõime kui ka elektrisüsteemi varustuskindluse seisukohast.”³³

²⁶ ELTS § 59 01.07.2003 jõustunud redaktsioon nägi ette ostukohustuse, s.t võrguettevõtja kohustuse osta taastuvast energiaallikast toodetud elektrienergiat tema võrguga ühendatud tootjalt hinnaga, mis vastas Energiaturu Inspektsiooni kehtestatud hindadega müüdüd elektrienergia kaalutud keskmise hinna ja koefitsiendi 1,8 korrutisele.

²⁷ Elektrituruseaduse eelnõu (1157 SE) seletuskiri on kättesaadav Riigikogu kodulehel www.riigikogu.ee.

²⁸ Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2001/77/EÜ, 27. september 2001, taastuvatest energiaallikatest toodetud elektrienergia kasutamise edendamise kohta elektrienergia siseturul, EÜT L 283, 27.10.2001, lk 33-40.

²⁹ Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi 2001/77/EÜ 01.05.2004 jõustunud redaktsioon, art 3 koostoimes direktiivi lisas toodud tabeliga „Liikmesriikide siseriiklike soovituslike eesmärkide kontrollväärtused taastuvatest energiaallikatest toodetud elektrienergia osatähtsuse kohta elektrienergia kogutarbimisest 2010. aastaks”.

³⁰ Kõiki muudatusi ma käesolevas lühiülevaates ei kajasta.

³¹ 01.05.2007 jõustunud elektrituruseaduse muutmise seaduse eelnõu (1051 SE) seletuskiri on kättesaadav Riigikogu kodulehel www.riigikogu.ee.

³² Tuleb märkida, et Vabariigi Valitsuse 26.02.2009 korraldusega nr 74 kinnitatud „Eesti elektrimajanduse arengukava aastani 2018” viitab mõnevõrra kõrgendatud eesmärgile saavutada aastaks 2020 elektri- ja soojuste koostootmisjaamades toodetud elektri osakaaluks 20% brutotarbimisest. Arengukava on kättesaadav Vabariigi Valitsuse kodulehel: https://valitsus.ee/sites/default/files/content-editors/arengukavad/eesti_elektrimajanduse_arengukava.pdf.

Samale eesmärgile viitab ka 15.06.2009 Riigikogu otsusega kinnitatud „Energiamajanduse riiklik arengukava aastani 2020”, kättesaadav: <https://valitsus.ee/sites/default/files/content->

30. 01.05.2007 jõustunud elektrituruseaduse muudatustega kehtestatud taastuenergia toetuste määrade osas on tarvilik märkida, et eelnõu Riigikogu menetluse jooksul otsustas seadusandja oluliselt suurendada esialgselt Vabariigi Valitsuse poolt Riigikogule esitatud eelnõus ette nähtud toetusmäärasid. Eelnõu Vabariigi Valitsuse esitatud versioonis toodud toetuskeem nägi taastuvatest allikatest elektrienergia tootjatele ja koostootmisrežiimil elektrienergia tootjatele ette toetusmäärad vastavalt 3,20 euro senti/kWh (50 senti/kWh) ja 1,02 euro senti/kWh (16 senti/kWh). Riigikogu majanduskomisjoni 08.02.2007 toimunud istungil otsustati Vabariigi Valitsuse ettepanekuta sätestada Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi väljatöötatud eelnõus toodud taastuenergia ja koostootmise toetusmäärade erinevad väärtused. Nii otsustati sätestada taastuvatest allikatest elektritootjate toetusmääraks 5,37 euro senti/kWh (84 senti/kWh) eest ning koostootmisrežiimil elektritootjate toetusmääraks 3,20 euro senti/kWh (50 senti/kWh) eest. Toetusmäärade tõstmise põhjendusena märgiti järgmist: „Hetkel kehtiva seaduse kohaselt on ostukohustuse ja toetuse määrad kehtivad aastast 2003. Tänapäevaks on tõusnud inflatsioon ning kallinenud investeeringud.”³⁴ Muudatuse selgitamiseks ei koostanud juhtivkomisjon uut seletuskirja. 01.05.2007 jõustunud toetusmäärad kehtivad tänaseni.

31. EL-i uus taastuvatest energiaallikatest toodetud energia kasutamise edendamist käsitlev direktiiv 2009/28/EÜ näeb ette uued põhimõtted riiklike taastuenergia edendamise eesmärkide püstitamisel.³⁵ Uute põhimõtete kohaselt ei ole enam eraldi eesmärki elektrienergia tootmiseks taastuvatest energiaallikatest, vaid on seatud üldine eesmärk taastuvatest energiaallikatest toodetud energia osakaalu suurendamiseks summaarses elektri- ja soojusenergia tarbimises ning transpordisektoris. Vastavalt direktiivile on Eesti kohustatud tõstma taastuvate energiaallikate osakaalu kogu energiatarbimises 25%-ni aastaks 2020.³⁶ Seejuures tuleneb direktiivi art 4 lõikest 1 liikmesriikidele kohustus kehtestada riiklikud taastuenergia tegevuskavad, milles „[...] sätestatakse liikmesriikide eesmärgid seoses taastuvatest energiaallikatest toodetud tarbitud energia osakaaluga transpordi-, elektri-, soojus- ja jahutussektoris 2020. aastal, võttes arvesse teiste energiatõhususega seotud poliitikameetmete mõju energia lõpptarbimisele [...]” Taastuenergia toetamise laiemate eesmärkidena nimetab direktiiv vajadust vähendada kasvuhooenergia kasutamise heitkoguseid ning tagada energiavarustuse kindlust, samuti eesmärki vähendada EL-i liikmesriikide sõltuvust energiaimpordist.³⁷

editors/arengukavad/energiamaajanduse_riiklik_arengukava_aastani_2020.pdf. Viimati mainitud arengukava kohaselt toodeti 2007. aasta seisuga 12% elektrienergia brutotarbimisest ja 27% soojusenergiast koostootmisrežiimis.

³³ 01.05.2007 jõustunud elektrituruseaduse muutmise seaduse eelnõu (1051 SE) seletuskiri on kättesaadav Riigikogu kodulehel www.riigikogu.ee.

³⁴ Riigikogu majanduskomisjoni 08.02.2007 istungi protokoll on kättesaadav Riigikogu kodulehelt: http://www.riigikogu.ee/?op=emsplain2&content_type=text/html&page=mgetdoc&itemid=070520002.

³⁵ Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2009/28/EÜ, 23. aprill 2009, taastuvatest energiaallikatest toodetud energia kasutamise edendamise kohta ning direktiivide 2001/77/EÜ ja 2003/30/EÜ muutmise ja hilisema kehtetuks tunnistamise kohta, ELT L 140, 5.6.2009, lk 16-62.

³⁶ Vt Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2009/28/EÜ, Lisa I A.

³⁷ Vt Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2009/28/EÜ, preambula punktid 1, 5.

32. Nimetatud direktiivis seatud eesmärkidest lähtuvalt töötati välja Vabariigi Valitsuse 26.11.2010 korraldusega nr 452 heaks kiidetud „Eesti taastuvenergia tegevuskava aastani 2020” (edaspidi *taastuvenergia tegevuskava*).³⁸ Direktiivile toetuvalt näeb ka taastuvenergia tegevuskava ette üldisema riikliku eesmärgi tagada, et aastaks 2020 moodustaks taastuvatest allikatest toodetud energia 25% energia summaarsest lõpptarbimisest. Lisaks on taastuvenergia tegevuskavas toodud taastuvatest energiaallikatest toodetud energia (hinnangulised) kujunemiskõverad aastani 2020 vastavalt kütte- ja jahutusektoris ning elektri- ja transpordisektorites. **Elektrisektoris näeb arengukava ette eesmärgi saavutada aastaks 2020 taastuvatest allikatest toodetud elektrienergia tarbimismahuks 17,6% summaarsest elektrienergia tarbimisest.**

33. Taastuvenergia eesmärke käsitleb ka 15.06.2009 Riigikogu otsusega kinnitatud „Energiamajanduse riiklik arengukava aastani 2020”. Sarnaselt taastuvenergia tegevuskavale, viitab ka energiamajanduse riiklik arengukava, et taastuvenergia osakaal Eestis peab 2020. aastaks moodustama 25% kogu lõpptarbimisest.³⁹

34. Ostukohustuse kasutamise võimalus kaotati elektrituruseadusest 27.02.2010 jõustunud elektrituruseaduse muudatustega ning seega on esialgne ostukohustus tänaseks täielikult asendatud taastuvatest allikatest elektrienergia tootjatele toetuse maksmisega.

35. 07.11.2012 võttis Riigikogu menetlusse uue elektrituruseaduse muutmise seaduse eelnõu. Eelnõu seletuskirjas mõõndi, et kehtivad taastuvenergia toetusmäärad on ebaproportsionaalselt kõrged.⁴⁰ Eelnõus sätestatud muudatused hõlmasid nii taastuvenergia toetusmäärade kui ka toetatava elektrienergia koguse piiramist, sidudes toetusmäärad elektrienergia börsihinnaga ning iga-aastased toetatavad tootmismahud taastuvenergia tegevuskavas konkreetseks kalendriaastaks seatud taastuvatest allikatest pärineva elektrienergia tootmise eesmärgiga.⁴¹ 11.02.2015 otsustas Riigikogu eelnõu teise lugemise katkestada ning seoses Riigikogu valimistega märtsis 2015 langes eelnõu Riigikogu menetlusest välja.

36. Minu taastuvenergia tasusid puudutanud menetluse käigus kinnitas ka majandus- ja kommunikatsiooniminister minu teabe nõudmisele saadetud vastuses⁴², et taastuvatest allikatest elektrienergia tootmise toetamine on vajalik selleks, et saavutada direktiivile 2009/28/EÜ tuginevalt taastuvenergia tegevuskavas sätestatud eesmärk toota aastaks 2020 17,6% tarbitud elektrienergiast taastuvatest allikatest. Majandus- ja kommunikatsiooniminister selgitas, et kuna taastuvatest energiaallikatest toodetud elektrienergia kulupõhine hind on kallim, kui elektribörsi Eesti hinnapiirkonna keskmine elektrienergia hind, siis on taastuvenergia tootjatele toetuste maksmine vajalik turubarjääri kaotamiseks ja vastavate tootjate turule tuleku soodustamiseks.⁴³

³⁸ Eesti taastuvenergia arengukava aastani 2020 on kättesaadav: <http://ec.europa.eu/energy/en/topics/renewable-energy/national-action-plans>.

³⁹ „Energiamajanduse riiklik arengukava aastani 2020”, kättesaadav: https://valitsus.ee/sites/default/files/content-editors/arengukavad/energiamajanduse_riiklik_arengukava_aastani_2020.pdf, lk 26.

⁴⁰ „Võttes arvesse tänaseks tõusnud elektri turuhindasid (Nordpool tulevikutehingute hinnad järgnevateks aastateks on tasemel ca 45 €/MWh) ning tuginedes läbiviidud tasuvusarvutustele, on taastuvatest allikatest ja koostootmise elektri vajalikud toetusmäärad oluliselt madalamad hetkel kehtivatest.” – Elektrituruseaduse muutmise seaduse 318 SE eelnõu seletuskiri, lk 4. Elektrituruseaduse muutmise seaduse eelnõu (318 SE) seletuskiri on kättesaadav Riigikogu kodulehel www.riigikogu.ee.

⁴¹ Võttes aluseks taastuvenergia tegevuskavas toodud elektrisektori-spetsiifilise kujunemiskõvera.

⁴² Majandus- ja kommunikatsiooniministri 04.04.2013 vastus nr 1.1-14/13-00102/002 on kättesaadav Õiguskantsleri Kantslei avalikus dokumendiregistris: <http://adr.rik.ee/okk/dokument/797564>.

⁴³ Majandus- ja kommunikatsiooniminister tõi minu teabe nõudmisele saadetud vastuses välja, et kui elektribörsi Eesti hinnapiirkonna 2013. aasta veebruari keskmine hind oli 40,2 eurot/MWh, siis EITS § 59 lõikes 1 viidatud viisil toodetud elektrienergia hind on ligikaudu 93 eurot/MWh. – Vt. samas.

Tõhusa koostootmise toetamise eesmärk on ministri kinnitusel säilitada 2020. aastaks 2010. a tegelik energia lõpptarbimise tase. Asjakohane eesmärk tuleneb majandus- ja kommunikatsiooniministri viitel konkurentsivõime kavas „Eesti 2020”⁴⁴ alajaotuses „Keskonnasõbralik majandus ja energeetika” sätestatust.

37. Eeltoodu kokkuvõttes võib asuda seisukohale, et taastuvenergia toetused teenivad kahte – kitsamat ja laiemat – üksteisega vahetult seotud eesmärki, kusjuures esimese eesmärgi saavutamine on eelduseks teise eesmärgi poole püüdlemisel. Esiteks teenib taastuvenergia toetuste maksmiseks tarbijatelt kogutav taastuvenergia tasu kitsamalt n-ö turubarjääri ületamise eesmärki, s.t eesmärki soodustada vastavate tootjate turule sisenemist. Toetuste kaudu elektrienergia tootmise motiveerimise vajadus lähtub eeldusest, et (vähemalt praeguse tehnoloogia arengu juures) on taastuvatest allikatest ja koostootmisrežiimil elektrienergia tootmine kallim, kui seda on elektri turuhind. Laiemalt teenib tasu kogumine ja nende arvelt tootjate toetamine eesmärki saavutada aastaks 2020 **taastuvatest allikatest toodetud elektrienergia osakaaluks 17,6% elektrienergia summaarsest lõpptarbimisest** ning panustada seeläbi eesmärki tagada, et aastal 2020 on kogu taastuvenergia osakaal energia summaarses lõpptarbimises 25%. Täiendav koostootmisrežiimil toodetava elektrienergia toetamise eesmärk on saavutada elektri- ja soojuste koostootmisjaamades toodetud elektri osakaaluks teatud 20%⁴⁵ brutotarbimisest.⁴⁶

38. Leian, et seadusandja eespool toodud eesmäärke toetada taastuvatest allikatest ja ka koostootmisrežiimil toodetud elektrienergia osakaalu suurendamist elektri lõpptarbimises tuleb laiemate keskkonnakaitset, energia säästlikku kasutamist ning energia varustuskindlust oluliseks pidavate suundumiste valguses pidada legitiimseiks.

3.3.2. Taastuvenergia tasude proportsionaalsus

39. Järgnevalt hindan, kas seadusandja kehtestatud taastuvenergia tasude kogumise skeem on ühelt poolt ülal kirjeldatud eesmäärke ning teisalt tarbijate omandipõhiõigust silmas pidades proportsionaalne.

40. Kuna mul ei ole tekkinud olulisi kahtlusi taastuvatest allikatest ning koostootmisrežiimil elektrienergia tootmise toetamiseks tarbijatelt tasu kogumise kui meetme sobivuse⁴⁷ ja vajalikkuse⁴⁸ osas, siis siirdun oma analüüsis pikemata meetme mõõdukuse vaagimise juurde.

⁴⁴ Konkurentsivõime kava „Eesti 2020” on kättesaadav: <https://riigikantselei.ee/et/konkurentsivoime-kava-est-2020>.

⁴⁵ Arvestades, et „Energiamajanduse riiklik arengukava aastani 2020” (mis teeb viite 20% eesmärgile) on 01.05.2007 jõustunud elektrituruseaduse muudatustest (mis viitavad 18% eesmärgile) ajaliselt hilisem, siis eeldan, et ajakohasena tuleb käsitada koostootmise toetamise eesmärki saavutada aastaks 2020. koostootmisjaamades toodetud elektri osakaaluks 20% brutotarbimisest.

⁴⁶ Lisaks on majandus- ja kommunikatsiooniminister koostootmise toetamise vajadusega seoses viidanud ka konkurentsivõime kavas „Eesti 2020” toodud eesmärgile säilitada 2020. aastaks 2010. aasta tegelik energia lõpptarbimise tase.

⁴⁷ Sobiv on abinõu, mis soodustab taotletava eesmärgi saavutamist. Arvestades seda, kuidas aasta-aastalt on valdavalt tõusnud taastuvatest allikatest ja koostootmisrežiimis toodetud elektrienergia kogus (vt Elering AS iga-aastased Eesti elektrisüsteemi varustuskindluse aruanded, mis on kättesaadavad: <http://elering.ee/varustuskindluse-aruanded>), võib tarbijatelt taastuvenergia toetuste rahastamiseks kogutavat tasu pidada ülalkirjeldatud eesmärgi saavutamiseks sobivaks vahendiks.

⁴⁸ Iseenesest oleks mõeldav ka taastuvenergia toetuskeemi ülesehitamine selliselt, et toetusteks vajaminevat raha ei kogutaks otse tarbijatelt, vaid toetusteks vajaminev summa eraldatakse riigieelarvest. Samas suurendaks sellise süsteemi juurutamine riigi kulutusi nii väljamakstavate toetuste ulatuses ning eelduslikult ka toetuste administreerimise osas. Samuti ei ole välistatud, et toetuste rahastamiseks peaks riik siiski isikutele mingis vormis rahalise kohustuse kehtestama.

41. Omandipõhiõiguse piirang on mõõdukas siis, kui see ei kahjusta kaitstud õigust rohkem, kui see on piirangu legitiimse eesmärgiga põhjendatav.⁴⁹ Nagu eelnevalt märkisin, saab minu hinnangul nende avalik-õiguslike tasude puhul, mis on kehtestatud mingil konkreetselt määratletud eesmärgil, **lähtuda tasude mõõdukuse hindamise mõõdupuuna sellest samast eesmärgist, milleks tasu kehtestati**. Seejuures – lähtudes eelkõige tasu kogumise eesmärgi määratlusest – võib omandipõhiõiguse kontekstis minu hinnangul osutada ebaproportsionaalseks ka iseenesest võrdlemisi väike tasu, mille kogumine pole (vähemalt selles mahus) tasu kehtestamise eesmärgiga põhjendatav.

42. Taastuvenergia tasude puhul ongi oluline rõhutada, et seadusandja ei ole toetuskeemi kehtestades seadnud lihtsalt üldist eesmärki vähendada elektrienergiatootmises kasvuhoonegaaside heitkoguseid või vähendada energianõudlust, toetades nende eesmärkide poole püüdlisel vastavaid taastuvatest allikatest ja koostootmisrežiimil elektrienergia tootjaid lõputult. Vastupidi: taastuvenergia toetuste puhul on toetuste kehtestamise eesmärgid nende üldiste sihtide valguses selgelt – isegi arvuliselt – piiritletud.

43. Leian, et olukorras, kus seadusandja ise on määratlenud mõõdetavad taastuvatest allikatest ja koostootmisrežiimil saadud elektrienergia tootmise eesmärgid ning on kehtestanud nende eesmärkide saavutamiseks tarbijatele taastuvenergia tasu maksmise kohustuse, on **rahalise kohustuse proportsionaalsus tihedalt seotud sellega, kas seadusandja on ette näinud ka n-ö kaitsemehhanismi tagamaks, et tarbijad ei peaks taastuvenergia toetusi rahastama suuremas mahus, kui see seadusandja sõnastatud eesmäärke silmas pidades vajalik on**.

44. Märgin, et mulle kättesaadava info põhjal ei ole sugugi välistatud, et kehtiv taastuvenergia toetuste skeem eeldab tarbijatelt suuremat rahalist panust, kui see skeemi kehtestamise eesmärkide valguses nõutav oleks.

Esiteks on eesmärk kaotada turubarjäär ning soodustada taastuvatest allikatest ja koostootmisrežiimil elektritootjate turule tulekut otseselt seotud tootjatele makstavate toetuse määradega. Seejuures ei saa ei õiguskantsler ega kohus võtta seisukohta selle osas, kui suur täpselt peaks olema tootjatele makstava toetuse määr, et see tagaks tootjate huvi turule tulla ja/või olemasolevate tootjate huvi arendada uusi toetuskõlblikke tootmisvõimsusi. Sellegipoolest on mul tekkinud kahtlus, kas taastuvenergia toetuse määrasid, mis olid mõeldud olema piisavad turubarjääri ületamiseks suletud elektrituru ja reguleeritud elektrihinna kehtimise tingimustes, saab pidada jätkuvalt proportsionaalseks olukorras, kus elektrituru avanemise järel ei ole börsihind mitte ainult muutuv, vaid ka keskmiselt kõrgem varasemast reguleeritud hinnast. 2007. aasta elektrituruseaduse muutmise seaduse esialgses⁵⁰ eelnõus toodud taastuvenergia toetuste määrade arvutamise alusena kasutati põlevkivist toodetud elektrienergia sellel hetkel kehtinud kooskõlastatud piirhinda 41 (Eesti) senti/kWh, s.o 26,2 eurot/MWh.⁵¹ Võrdluseks: Nord Pool Spoti Eesti hinnapiirkonna 2014. aasta kaalutud keskmine hind oli 37,61 eurot/MWh. Ka kuude lõikes on elektribörsi Eesti hinnapiirkonna hinnad olnud reeglina vahemikus 5-15 eurot/MWh võrra kõrgemad kui toetusmäärade arvutamise aluseks olnud hind.

⁴⁹ Vt nt RKÜKo 11.10.2001, nr 3-4-1-7-01, p 21.

⁵⁰ Vt ka minu punktis 30 toodud selgitust toetusmäärade muutmise kohta eelnõu 1051 SE menetlemisel Riigikogus.

⁵¹ Vt 01.05.2007 jõustunud elektrituruseaduse muutmise seaduse eelnõu (1051 SE) seletuskiri on kättesaadav Riigikogu kodulehel www.riigikogu.ee

Teiseks saab taastuvenergia tasude kogumisega kaasneva omandipõhiõiguse riive mõõdukust hinnata toetuskeemi kehtestamise laiema eesmärgi valguses. Taastuvenergia toetuskeemist toetust saavad elektrienergia kogused ning sellega seoses ka toetuste väljamaksetele kuuluvad summad on aasta-aastalt valdavalt suurenenud,⁵² s.t Eesti on küllaltki jõudsalt liikunud eesmärgi suunas tagada, et aastaks 2020 oleks taastuvatest allikatest toodetud elektrienergia osakaal 17,6% elektrienergia summaarsest lõpptarbimisest ning taastuvenergia osakaal energia summaarsest lõpptarbimisest 25%.

Seejuures on Elering AS oma viimaste aastate varustuskindluse aruannetes välja toonud, et toetatav taastuvenergia toodang on aasta lõikes ületanud taastuvenergia tegevuskavas konkreetseks kalendriaastaks seatud taastuvatest allikatest pärineva elektrienergia tootmise eesmärgi.⁵³ Lisaks on Eesti Eurostati teabe põhjal üks esimesest kolmest liikmesriigist, kel on juba õnnestunud täita 2020. aastaks seatud taastuvenergia osakaalu eesmärk. Eurostati andmeil on Eesti taastuvatest allikatest toodetud energia osakaal energia summaarses lõpptarbimises olnud aastail 2011-2013 üle 25% (2011. aastal 25,5%; 2012. aastal 25,8% ning 2013. aastal 25,6%).⁵⁴ Mis puutub koostootmisrežiimil toodetud elektrienergia toetamisse, siis puuduvad mul hetkel ajakohased andmed hindamaks, kas ja kui lähedal Eesti koostootmise eesmärgi (või eesmärkide) saavutamisele on.

45. Eeltoodu taustal võib üldjoontes asuda seisukohale, et tarbijatelt kogutava taastuvenergia tasu arvel rahastatavad taastuvenergia toetused on aidanud Eesti energiasektoril jõudsalt seadusandja seatud eesmärgi poole püüelda. Samas ei ole vaatamata asjaolule, et ka seadusandja on ise rõhutanud, et tarbijate õlule pandud taastuvenergia tootmise toetamine on õigustatud ainult konkreetselt seatud eesmärkide saavutamiseni⁵⁵, seadusandja siiski tänaseni kehtestanud n-ö kaitsemehhanismi, mis tagaks, et tarbijad ei peaks taastuvenergia toetusi rahastama suuremas mahus, kui see seadusandja sõnastatud eesmäärke silmas pidades vajalik on. Kehtiva elektrituruseaduse alusel peab Eesti tarbija läbi taastuvenergia tasude rahastama nii palju taastuvatest allikatest ja koostootmisrežiimil Eestis toodetud elektrienergiat, kui vastavatel tootjatel on initsiatiivi ja võimalust võrgueeskirja tingimustele vastavat elektrienergiat toota. Vaid tuule kui taastuva energiaallika ja põlevkivi osas näeb seadus ette piirangud: ELTS § 59¹ lg 5 järgi võib tuult energiaallikana kasutatav tootja saada toetust, kuni kalendriaastas on toetust makstud Eestis kokku 600 GWh tuuleenergiast toodetud elektrienergia eest⁵⁶; ELTS § 59¹ lg 6 järgi on põlevkivil töötava tootmiseseadme installeeritud netovõimsuse kasutatavuse eest (kui tootmiseseade on tööd alustanud ajavahemikus 2013. aasta 1. jaanuarist kuni 2016. aasta 1. jaanuarini) makstava toetuse kogusumma kuni 76 694 000 eurot kalendriaastas⁵⁷. Taolisi piiranguid ei ole seatud ei teiste energiaallikate lõikes ega ka üldiselt taastuvenergia toetustega saavutada soovitava eesmärgi valguses. Samuti ei ole toetusmäärad seotud muutuva

⁵² Vt ka Elering AS iga-aastased Eesti elektrisüsteemi varustuskindluse aruanded, mis on kättesaadavad: <http://elering.ee/varustuskindluse-aruanded>.

⁵³ Taastuvenergia arengukavas toodud taastuvatest allikatest toodetud elektrienergia mahtude vajalikule kujunemiskõverale aastani 2020 tuginesid ka elektrituruseaduse muutmise seaduse eelnõus (318 SE) ette nähtud toetuskeemi muudatused. – Vt nt Elering AS-i Eesti elektrisüsteemi 2013. ja 2014. aasta varustuskindluse aruanded. Kättesaadavad: <http://elering.ee/varustuskindluse-aruanded>.

⁵⁴ Eurostati 10.03.2015 pressiteade nr 43/2015. Kättesaadav siin: <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/6734513/8-10032015-AP-EN.pdf/3a8c018d-3d9f-4f1d-95ad-832ed3a20a6b>.

⁵⁵ Vt ülal toodud viide 01.05.2007 jõustunud elektrituruseaduse muutmise seaduse eelnõu (1051 SE) seletuskirjale.

⁵⁶ Elering AS-i prognooside kohaselt ületavad toetusaluse tuuleenergiast toodetava elektrienergia kogused 2015. aastal 600 GWh piiri. Vt: <http://elering.ee/taastuvenergiast-toodetud-kogused-ja-prognoos/>.

⁵⁷ Elering AS kodulehel kättesaadava info kohaselt vahemikus 2013-2015 väljamakstud toetuse kohta nähtub, et põhivõrguettevõtja ei ole senini põlevkivil töötava tootmiseseadme installeeritud netovõimsuse kasutatavuse eest toetust maksnud. Vt <http://elering.ee/valjamaksud-toetused/>.

börsihinnaga, vaid neid makstakse tootjatele fikseeritud suuruses lisaks elektri börsihinnale, sõltumata sellest kas (kaalutud keskmine) börsihind on parasjagu 26 eurot/MWh või 46 eurot/MWh.

46. Eeltoodut kokkuvõttes asun seisukohale, et elektrituruseaduse taastuenergia tasu maksmise kohustust ning selle suurust reguleerivad ELTS § 59² lg 1 esimene lause koostoimes ELTS § 59 lõigetega 1 ja 2 on vastuolus PS §-ga 32 koostoimes PS §-ga 11 osas, milles need kohustavad tarbijat rahastama taastuenergia toetusi suuremas mahus, kui see on toetuste maksmise eesmärgiga põhjendatud.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Nele Parrest
õiguskantsleri asetäitja-nõunik
õiguskantsleri volitusel